



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** SUP-JE-1487/2023

**ACTOR:** MANUEL ALBERTO CRUZ MARTÍNEZ

**RESPONSABLES:** ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y OTROS

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIADO:** MARIBEL TATIANA REYES PÉREZ Y FERNANDO ANSELMO ESPAÑA GARCÍA

**COLABORÓ:** JORGE DAVID MALDONADO ANGELES

Ciudad de México, a catorce de febrero de dos mil veinticuatro.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>1</sup> dicta sentencia por la **que determina asumir competencia formal y desechar** de plano la demanda presentada por el actor, ya que el acto impugnado consistente en la medida cautelar dictada por el Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral<sup>2</sup> fue dictado dentro de un procedimiento de responsabilidades de servidores públicos con motivo de su actuación en el desempeño de sus funciones, por lo que no es de naturaleza electoral, ni tutelable en el sistema de medios de impugnación electoral ni es de aquellos que corresponde conocer a este Tribunal Electoral.

## ANTECEDENTES

**1. Designación del actor como Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral<sup>3</sup> del INE.** En sesión extraordinaria de veintiuno de

---

<sup>1</sup> En lo subsecuente, Sala Superior.

<sup>2</sup> En lo posterior, INE.

<sup>3</sup> En adelante, UTCE o Unidad Técnica

## **SUP-JE-1487/2023**

junio de dos mil veintitrés<sup>4</sup>, el promovente fue designado por el Consejo General del INE como Titular de la UTCE.

**2. Quejas.** Los días diez, diecisiete y dieciocho de julio, Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, en su carácter de ciudadana, senadora de la República y aspirante a ser responsable para la construcción del “Frente Amplio por México”, presentó escritos de denuncia en contra del titular del ejecutivo federal, de diversos servidores públicos<sup>5</sup> y/o de quien resultara responsable de realizar y reproducir en redes sociales frases, manifestaciones presuntamente constitutivas de violencia política por razón de género en su perjuicio, derivado de manifestaciones atribuidas al primero de los mencionados durante las conferencias matutinas del tres, cuatro, cinco, diez, once, catorce y diecisiete de julio. Asimismo, solicitó el dictado de medidas cautelares.

**3. Improcedencia de medidas cautelares<sup>6</sup>.** El veinte de julio, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE<sup>7</sup> aprobó por mayoría de votos el proyecto de acuerdo presentado por la UTCE en el que se determinó declarar improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas, inclusive en su vertiente de tutela preventiva.

**4. Impugnación federal<sup>8</sup>.** Tal determinación fue controvertida y esta Sala Superior resolvió revocar parcialmente el acuerdo impugnado y ordenó a la Comisión de Quejas la emisión de un nuevo acto.

**5. Procedencia de medidas cautelares<sup>9</sup>.** La Comisión de Quejas aprobó un nuevo acuerdo presentado por la UTCE, determinando como procedente el dictado de medidas cautelares, en términos de lo establecido por la Sala Superior.

---

<sup>4</sup> En lo subsecuente las fechas corresponden a dos mil veintitrés, salvo precisión en contrario.

<sup>5</sup> Coordinador de Comunicación Social, Director General de Comunicación y Estrategia Digital, Director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales (CEPROPIE), Directora General de Comunicación Social, Jefe de Departamento Adscrito a la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República.

<sup>6</sup> Acuerdo ACQYD-INE-135/2023.

<sup>7</sup> En lo sucesivo, Comisión de Quejas.

<sup>8</sup> SUP-REP-272/2023.

<sup>9</sup> Acuerdo ACQYD-INE-153/2023.



**6. Primera denuncia ante el Órgano Interno de Control del INE.** Sergio Carlos Gutiérrez Luna, diputado federal y consejero del poder legislativo del Morena ante el Consejo General del INE, presentó ante el Órgano Interno de Control un escrito de denuncia en contra de la Consejera Electoral Beatriz Claudia Zavala Pérez por posibles actos contrarios a la normatividad en materia de servidores públicos, al considerar que permitió un análisis sesgado de las transcripciones de las expresiones del presidente de la República realizadas en los acuerdos ACQYD-INE-135/2023 y ACQYD-INE-153/2023 aprobados por la Comisión de Quejas, aduciendo que ello generó que esta autoridad jurisdiccional tomará decisiones carentes de objetividad y certeza.

**7. Segunda denuncia ante el Órgano Interno de Control del INE.** El once de septiembre, la autoridad investigadora recibió una segunda denuncia, presentada por Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco, representante suplente del partido político Morena ante el Consejo General del INE en contra de la Consejera Electoral Beatriz Claudia Zavala Pérez, Presidenta de la Comisión de Quejas y en contra de quien resulte responsable por las modificaciones efectuadas a las manifestaciones efectuadas por el Presidente de la República derivadas del acuerdo ACQYD-INE-153/2023, al actualizarse la probable comisión de faltas administrativas.

**8. Calificación de la presunta falta administrativa.** El diecinueve de octubre, la autoridad investigadora emitió un acuerdo de calificación de faltas administrativas, en el que determinó que efectivamente se realizaron modificaciones a las manifestaciones efectuadas por el Presidente de la República y que contaba con elementos para acreditar que Manuel Alberto Cruz Martínez, Titular de la UTCE y Secretario de la Comisión de Quejas, presuntamente incurrió en la falta administrativa grave prevista en el artículo 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>10</sup>.

**9. Emisión y presentación del informe de presunta responsabilidad administrativa y solicitud de medidas cautelares.** El veinte de octubre, la autoridad investigadora presentó a la Dirección de Substanciación de

---

<sup>10</sup> En lo sucesivo Ley de responsabilidades o LGRA.

## **SUP-JE-1487/2023**

Responsabilidades Administrativas de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Interno de Control, autoridad substanciadora del procedimiento, el informe de presunta responsabilidad administrativa porque consideró que el actor presuntamente incurrió en la falta administrativa grave prevista en el artículo 57 de la LGRA. Asimismo, solicitó como medida cautelar la suspensión temporal del actor.

**10. Admisión del procedimiento de responsabilidad administrativa.** El veintitrés de octubre, la autoridad substanciadora, admitió el informe de responsabilidad administrativa, acordó el inicio del procedimiento para la determinación para la determinación de responsabilidad administrativa, y ordenó emplazar al actor y citarlo a la audiencia inicial<sup>11</sup>. Asimismo, determinó integrar por cuerda separada, el incidente de solicitud de medidas cautelares.

**11. Emisión de la medida cautelar provisional y notificación al actor.** El veintitrés de octubre, la autoridad substanciadora emitió el acuerdo de admisión del incidente y decretó la suspensión provisional del actor, como servidor público. Asimismo, se dio cumplimiento a la medida provisional.

**12. Emisión de la suspensión definitiva (acto impugnado).** El ocho de noviembre, el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano Interno de Control, en suplencia por ausencia del Titular del Órgano Interno de Control, en su calidad de autoridad resolutora, determinó elevar a definitiva la medida cautelar consistente en la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del actor y mantuvo vigentes todas las medidas para garantizar su ingreso mínimo vital.

**13. Juicio electoral.** El catorce de noviembre, el actor presentó en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior demanda de juicio electoral en contra de la determinación de suspensión definitiva.

---

<sup>11</sup> Expediente INE/OIC/UAJ/DS-I/G-002/2023.



**14. Recepción, turno y radicación.** La Presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-JE-1487/2023** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

**15. Tercero interesado.** El dieciocho de noviembre compareció el Diputado Sergio Carlos Gutiérrez Luna, en su carácter de consejero del Poder Legislativo de Morena, como tercero interesado.

**16. Incidente de incompetencia.** El primero de diciembre, la autoridad responsable promovió incidente de incompetencia por declinatoria, derivado de que remitió a la Sala Especializada en Materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa los autos originales del expediente de responsabilidad administrativa abierto al actor así como el incidente de medidas cautelares, lo que se radicó en dicha Sala con el número de expediente 1466/RA1-01-3.

## **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

**PRIMERA. Competencia.** La Sala Superior es **formalmente competente** para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro identificado<sup>12</sup> pues se trata de un juicio electoral promovido en contra del acuerdo emitido por el Órgano Interno de Control del INE, en su calidad de autoridad resolutoria, que determinó elevar a definitiva la medida cautelar consistente en la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del actor como titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de dicho Instituto y mantuvo vigentes todas las medidas para garantizar su ingreso mínimo vital, lo cual alega que afecta la función electoral ya que dicho órgano interno carece de facultades para incoar un procedimiento administrativo por temas relacionados con la función electoral, ni suspenderlo temporalmente en sus funciones, ya que éstas son estrictamente electorales.

---

<sup>12</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17, 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución general); 164, 166, fracción X y 169, fracción XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 3, párrafo 2, inciso c), 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (en lo sucesivo Ley de Medios) y los Lineamientos generales para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los cuales se determinó la integración de los expedientes denominados "juicios electorales", para el conocimiento de aquellos asuntos en los cuales se controviertan actos o resoluciones en la materia que no admitan ser impugnados a través de los distintos juicios y recursos previstos en la legislación adjetiva electoral.

## **SUP-JE-1487/2023**

Lo anterior, aunado a que lo alegado no se encuentra dentro de los supuestos establecidos para conocimientos de las Salas Regionales, habida cuenta de que el actor es servidor público del órgano central del INE.

**SEGUNDA. Improcedencia.** Esta Sala Superior advierte que, con independencia de que pudiera actualizarse alguna otra causa, la demanda debe desecharse de plano por ser notoriamente improcedente, dado que se controvierten actos que **no son de naturaleza electoral, por lo que este órgano jurisdiccional carece de competencia para conocerlos** en tanto que no actualizan alguna de las hipótesis de procedibilidad del sistema de medios de impugnación.

### **1. Explicación jurídica**

#### **1.1. El sistema de medios de impugnación en materia electoral y actos de naturaleza electoral**

Conforme a lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3, y 19, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, los medios de impugnación son improcedentes cuando así se advierta de las disposiciones del propio ordenamiento, en cuyo supuesto se desechará de plano la demanda correspondiente.

En términos de los artículos 41, base VI, 99, fracción V, y 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución general, el sistema de medios de impugnación en materia electoral está previsto para tutelar **actos y resoluciones de las autoridades en materia electoral vinculados con procedimientos constitucionales, para elegir a los representantes de elección popular** que han de ejercer el Poder Público, a nivel federal, estatal y municipal, en concreto, en los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como en los ayuntamientos, además de proteger los derechos de los ciudadanos que militan en los partidos políticos.

El sistema de medios de impugnación en materia electoral se establece para garantizar, además de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, de asociación y afiliación libre y pacífica a los partidos, para tomar parte en los asuntos políticos del país,



así como la protección de derechos de quienes militen en los partidos políticos, en los términos que establezcan la Constitución general y la ley.

Asimismo, debe indicarse que esta Sala Superior se ha pronunciado respecto a que también se tutelan por el sistema de medios de impugnación electoral como derechos político-electorales los inherentes a la integración de autoridades electorales<sup>13</sup> y de desempeño del cargo; los cuales son competencia de la Sala Superior en el caso de los procedimientos de remoción de las consejerías electorales<sup>14</sup> o el desempeño del encargo de los integrantes del máximo órgano de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales<sup>15</sup>.

En el caso del derecho de participación política, se ha indicado que los derechos que permiten a la ciudadanía participar en los procesos democráticos, además de los tradicionales al voto y a ser votado, se pueden materializar en distintas etapas dentro de la organización que una comunidad política decida tener para efectos de la **toma de decisiones en los asuntos públicos**. El derecho de participación política no se agota con el ejercicio del voto, sino que implica para las y los ciudadanos, una oportunidad para que, de manera constante, puedan **incidir en la dirección de los asuntos públicos**<sup>16</sup>.

En ese sentido, también se ha tutelado el derecho de la ciudadanía de participar en los procesos de selección para integrar Consejerías electorales, distritales y municipales, participar en la integración de mesas directivas de casilla, entre otros.

---

<sup>13</sup> Jurisprudencia 3/2009 de rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

<sup>14</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de los medios de impugnación SUP-JDC-544/2017; SUP-RAP-95/2017; SUP-RAP-755/2018, SUP-RAP-420/2018 y SUP-JDC-10072/2020, de entre otros.

<sup>15</sup> Véanse, por ejemplo, los juicios SUP-JE-44/2019; SUP-JDC-1844/2020; SUP-JDC-10236/2020 y SUP-JLI-35/2020, entre otros. En adelante OPLES.

<sup>16</sup> SUP-REP-72/2021.

## **1.2. El INE y el régimen de responsabilidades de las personas servidoras públicas**

En términos de lo que establece la Constitución general, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE y de los OPLES<sup>17</sup>.

El INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, **la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores**<sup>18</sup>.

Es la autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia<sup>19</sup>.

El Consejo General es su órgano superior de dirección y se integra por un consejero presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo. El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados<sup>20</sup>.

El INE dispondrá lo necesario para el cumplimiento de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales cuya aplicación corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al Instituto, al Tribunal Electoral, a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartado A, de la Constitución general y 98, párrafos 1 y 2, de la LEGIPE.

<sup>18</sup> Artículos 41, Base V, apartado A, de la Constitución general, 29 y 35, párrafo 1, de la LEGIPE

<sup>19</sup> Artículos 41, Base V, apartado A, de la Constitución general y 31, párrafo 1 de la LEGIPE.

<sup>20</sup> Artículos 41, Base V, apartado A, de la Constitución general, y 36 de la LEGIPE.

<sup>21</sup> Artículos 4, párrafo 1 y 5 de la LEGIPE.





La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral es el órgano adscrito a la secretaria ejecutiva del INE, competente, entre otras cosas, para la tramitación y substanciación de los procedimientos sancionadores, así como quien elaborara los proyectos de resolución correspondientes<sup>22</sup>.

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos en el sistema jurídico mexicano se encuentra establecido en el Título Cuarto de la Constitución general<sup>23</sup>.

De la misma forma, con la reforma constitucional al régimen de servidores públicos<sup>24</sup>, la entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción<sup>25</sup> y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>26</sup> se generó el establecimiento de un Sistema Nacional Anticorrupción, instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

El Órgano Interno de Control del INE en el ejercicio de sus atribuciones está dotado de autonomía técnica y de gestión<sup>27</sup> para decidir sobre su funcionamiento, es el órgano facultado para conocer de las infracciones administrativas que cometan las personas servidoras públicas del INE e imponer, en su caso las sanciones aplicables conforme a lo dispuesto en la LEGIPE, para lo cual en materia de responsabilidades administrativas de

---

<sup>22</sup> Artículos 51, párrafo 2 y 469 LEGIPE

<sup>23</sup> El régimen de responsabilidades de las y los servidores públicos en el sistema jurídico mexicano previsto en el título cuarto de la Constitución general prevé 3 tipos de responsabilidades: a) responsabilidad penal cuya atención corresponde al Ministerio Público y las policías en la fase de investigación de los delitos y en la fase de imposición de las penas, su modificación y duración, de manera exclusiva, a la autoridad judicial —Artículo 109 fracción II de la Constitución general—, b) responsabilidad administrativa por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones se pueden imponer sanciones consistentes en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, las cuales deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones, las cuales investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y que serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente y que las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control —Artículo 109 fracción III de la Constitución general— y c) responsabilidad política cuyo conocimiento corresponde al poder legislativo —artículo 110, párrafos cuarto y quinto de la Constitución general—, pero únicamente respecto de determinados servidores públicos derivado de la alta responsabilidad que desempeñan.

<sup>24</sup> El veintisiete de mayo de dos mil quince.

<sup>25</sup> El diecinueve de julio de dos mil dieciséis.

<sup>26</sup> El diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

<sup>27</sup> Artículo 41, base V, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución general.

## SUP-JE-1487/2023

los servidores públicos del instituto se sujetara al régimen y procedimientos establecidos en la LGRA<sup>28</sup>.

Asimismo, se prevé, que el Órgano Interno de Control, su titular y el personal adscrito a la misma, cualquiera que sea su nivel, están impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones de naturaleza electoral que la Constitución general y la Ley confieren a los funcionarios del Instituto<sup>29</sup>.

Ahora bien, en el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos<sup>30</sup>, de acuerdo con la LGRA, el Órgano Interno puede dictar las medidas cautelares que eviten el ocultamiento o destrucción de pruebas, **impidan la continuación de los efectos perjudiciales de la presunta falta**, eviten la obstaculización del adecuado desarrollo del procedimiento de responsabilidad administrativa, eviten un daño a la hacienda pública federal o de los diversos niveles de gobierno<sup>31</sup>.

Entre dichas medidas cautelares se puede decretar la suspensión temporal del servidor público señalado como presuntamente responsable del empleo, cargo o comisión que desempeñe<sup>32</sup>.

En ese orden de ideas, en cuanto al régimen que responsabilidades administrativas de la actuación de las personas servidoras públicas existe una independencia de jurisdicciones<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Artículo 480, LEGIPE.

<sup>29</sup> Artículo 478, párrafo 2 LEGIPE.

<sup>30</sup> Régimen que, en términos del artículo 3 de la LGRA considera la intervención de tres autoridades: autoridad investigadora, autoridad sustanciadora, y autoridad resolutoria (está última tratándose de faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los órganos internos de control. Para las faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares, lo será el Tribunal administrativo (Sección competente en materia de responsabilidades administrativas, de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas)

<sup>31</sup> Artículo 123 LGRA.

<sup>32</sup> Artículo 124 LGRA.

<sup>33</sup> Al tratarse de la posible existencia de una conducta infractora regulada en un ámbito jurídico diverso y competencia de otra autoridad



## 2. Caso concreto

La parte actora Manuel Alberto Cruz Martínez Titular de la UTCE del INE combate la medida cautelar consistente en la suspensión definitiva del cargo, dictada por el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Órgano de Control del referido Instituto, debido a que estima que el Órgano Interno de Control carece de facultades para incoar un procedimiento administrativo por temas relacionados con la función electoral, ni suspenderlo temporalmente en sus funciones, ya que éstas son estrictamente electorales y se afecta la función electoral.

Desde esta perspectiva, se arriba a la conclusión de que el acto reclamado **no es susceptible de ser analizado por esta Sala Superior**, debido a que para determinar la competencia de un órgano jurisdiccional<sup>34</sup> debe atenderse inicialmente a dos criterios: i) la naturaleza del acto impugnado y, ii) la autoridad señalada como responsable.

En el caso que se examina se advierte que el acto controvertido fue emitido por una autoridad formal y materialmente administrativa como es el órgano interno de control y de un acto que materialmente es administrativo ya que fue emitido dentro de un procedimiento de responsabilidad administrativa.

Si bien el Titular de la Unidad Técnica alega que el acto lo emitió en ejercicio de sus funciones de naturaleza meramente electoral, lo cierto es que de la lectura integral de la demanda y del acto reclamado se advierte que no se cuestiona el sentido del acto desde una perspectiva electoral o como una segunda instancia respecto de lo resuelto en la vía electoral, sino se cuestiona el adecuado ejercicio o abuso de las funciones, ello con motivo de una imprecisión en uno de los proyectos que presentó para resolución, esto es, sobre los principios que regulan su actuar como servidor público y las infracciones previstas en un marco normativo distinto al de la materia electoral.

---

<sup>34</sup> Este criterio fue fijado por la Segunda Sala de la SCJN en la jurisprudencia 2a./J. 24/2019, de rubro: "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS".

## **SUP-JE-1487/2023**

De ahí que esta Sala Superior no comparte las argumentaciones del promovente en relación con la competencia de este Tribunal Electoral y la procedencia de este asunto, en tanto que parte de premisas erróneas.

Lo anterior, toda vez que los órganos de control internos tienen a su cargo la obligación de supervisar la observancia de las limitaciones en el ejercicio de las funciones e impedir que sean violadas las normas administrativas, o en caso de no ser esto dable, remediar la situación en la medida de lo posible y sancionar al infractor.

En ese sentido, como ya fue precisado, existen diferentes tipos de control y responsabilidad respecto de las personas servidoras públicas que pertenecen a los poderes —ejecutivo, judicial, legislativo— y los organismos autónomos<sup>35</sup>, y estos no deben ser confundidos en cuanto a su naturaleza, objeto y sujetos.

Asimismo, como ya fue señalado, entre estos tipos de control está el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Del marco jurídico previamente desarrollado se advierte que las actuaciones de las personas servidoras públicas del INE se encuentra regulado en la Constitución general, en la LEGIPE, y en la Ley de Responsabilidades, de ahí que el Órgano Interno de Control del INE sea competente para conocer de los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del propio Instituto en el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado, respecto de la imposición de la medida cautelar, se obtiene que el Órgano Interno puede determinar, en el marco de la substanciación

---

<sup>35</sup> Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Jurisprudencia P./J. 12/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) de rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Las jurisprudencias y tesis de la SCJN y Tribunales Colegiados pueden ser consultadas en la página <https://sjf2.scjn.pjf.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.



del procedimiento de responsabilidades, la imposición de diversas medidas cautelares siempre que cumpla con los parámetros señalados en la Ley de Responsabilidades.

En ese sentido, cabe enfatizar que lo anterior se deriva de la remisión expresa que la LEGIPE hace a la Ley de Responsabilidades, ello sin soslayar que la materia sobre la cual puede intervenir el Órgano Interno de Control es exclusivamente en materia de responsabilidades administrativas del servicio público, debido a que la propia Ley Electoral impide que intervenga en el desempeño de las facultades y atribuciones de naturaleza electoral de los referidos funcionarios —artículo 478 de la LEGIPE—.

Al respecto, cabe precisar que si bien el segundo párrafo del artículo 478 de la LEGIPE establece que *“El Órgano Interno de Control del Instituto, su titular y el personal adscrito a la misma, cualquiera que sea su nivel, están impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones de naturaleza electoral que la Constitución y esta Ley confieren a los funcionarios del Instituto.”* **Ello no implica que queden excluidos del control de la responsabilidad administrativa y de la competencia del Órgano Interno de Control como una de las autoridades que interviene en el procedimiento de responsabilidad de los servidores públicos, como lo sugiere el promovente**, en tanto que el propio primer párrafo del artículo respectivo señala que los servidores públicos del Instituto, entre los cuales se señalan a los jefes de unidades administrativas, *serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones*, las cuales en la mayoría de los casos son evidentemente electorales.

En este orden de ideas, con independencia de que el Titular de la Unidad Técnica considere que el acto fue emitido en el desempeño de las actividades en materia electoral que tiene asignadas, ello no implica que al emitir dichos actos no pueda analizarse si en el ejercicio de sus funciones incurrió en omisiones, errores o contravenciones que puedan dar lugar a una responsabilidad administrativa, como es en el caso particular, en el que la controversia se constriñe al desempeño de las atribuciones en el servicio público, lo que escapa al control de este Tribunal Electoral.

## **SUP-JE-1487/2023**

No es óbice para esta Sala Superior que en determinadas circunstancias, sería posible que el Órgano Interno de Control se extralimitara en el ejercicio de las facultades conferidas legalmente y, sin pretenderlo, obstaculice la función electoral propia del INE, dada la estrecha vinculación que existe en el servicio público del instituto con el ejercicio de la materia electoral, lo cual de ser el caso sería posible que **de forma extraordinaria** se analizara.

Tal como determinó esta Sala Superior al conocer y resolver del juicio electoral SUP-JE-1450/2023 y su acumulado, en el que determinó que era competente para conocer de los medios de impugnación que controvirtieron un acuerdo de la Contraloría General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca por el cual se suspendió del cargo a la Consejera Presidenta del referido instituto, toda vez que en ese caso se trataba de un acto que incidía en las facultades exclusivas del INE relativas al nombramiento y remoción de las consejerías de los OPLES<sup>36</sup>, así como de la integración de autoridades electorales de las entidades federativas cuestión que compete de forma exclusiva a esta Sala Superior<sup>37</sup>.

**Circunstancias extraordinarias que no se advierten en el presente caso**, de ahí que en lo ordinario este órgano jurisdiccional no puede analizar la imposición de medidas cautelares impuestas por el Órgano Interno de Control, ya que de lo contrario, de conocer de ello, también se podría dirimir las controversias que se susciten en la imposición de sanciones que realice dicho Órgano a las personas servidoras públicas derivado de los procedimientos instaurados en el marco de la Ley de Responsabilidades, con lo cual invadiría competencias otorgadas a diversos órganos jurisdiccionales, lo cual resultaría inaceptable.

---

<sup>36</sup> En términos del artículo 116, fracción IV, inciso c), numerales 1 al 3, de la Constitución general, los OPLES cuentan con un órgano de dirección superior integrado por una persona consejera Presidenta y seis consejerías electorales, con derecho a voz y voto, tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; dichas personas consejeras serán designadas por el Consejo General del INE, en los términos previstos por la ley, perciben una remuneración acorde con sus funciones y pueden ser removidos por el Consejo General del INE, por las causas graves que establezca la ley.

<sup>37</sup> En este caso particular, la propia normativa local establecía que la Contraloría Interna no les podía imponer sanciones a las Consejerías, sino que en el caso de infracciones que constituyeran conductas graves y sistemáticas, la Contraloría notificaría al INE, acompañando el expediente del asunto debidamente fundado y motivado, a fin de que sea éste quien resuelva sobre la responsabilidad, en términos de las leyes generales.



En suma, en el caso que nos ocupa debe haber claridad en torno a que la competencia de esta Sala Superior emana del artículo 99 de la Constitución general y de las leyes especiales en la materia electoral. Además, que sus competencias primordiales se limitan a la resolución de controversias dentro de los procesos electorales señalados en la propia carta magna, o bien, para garantizar la integración órganos electorales, pero únicamente desde el punto de vista electoral.

Finalmente, esta limitación competencial de manera alguna implica que los actos del Órgano Interno de Control no sean revisables ni inimpugnables, debido a que el accionante puede acudir a las instancias competentes en materia de responsabilidades administrativas o, de la revisión en sede judicial de los actos<sup>38</sup>.

Por todo lo anterior, ya que la materia sobre la que versa el acto impugnado por el Titular de la UTCE del INE no guardan relación con la materia electoral, tutelable a través del juicio electoral o algún otro recurso o juicio que conforman el sistema de medios de impugnación, en el caso, con fundamento en los artículos 9, párrafo 3, y 19, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, esta Sala Superior determina **desechar de plano la demanda**, dejando a salvo los derechos del promovente, para que acuda a la instancia que estime pertinente a fin de controvertir el acto administrativo que estima le genera perjuicio<sup>39</sup>.

En virtud de lo decidido, no ha lugar a dar mayor trámite ni emitir algún pronunciamiento respecto al incidente de incompetencia por declinatoria, promovido por la autoridad responsable.

Por lo expuesto y fundado, se aprueban los siguientes

---

<sup>38</sup> Tal como fue precisado por el Órgano Interno de Control en el acuerdo de veintitrés de octubre, por medio del cual admitió el procedimiento de responsabilidad administrativa, en el cual le informó que en contra de dicho acuerdo podría interponer el recurso de reclamación previsto en los artículos 213 y 214, de la LGRA, o bien, como se refiere en el informe circunstanciado, en el que se afirma que el ahora actor ya promovió un incidente de sobreseimiento contra las medidas cautelares, en términos del artículo 129 de la LGRA, el cual fue remitido al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para su resolución.

<sup>39</sup> Similar criterio en relación con la incompetencia para conocer de asuntos que no son de naturaleza electoral sostuvo esta Sala Superior al resolver los expedientes SUP-AG-48/2021, SUP-JDC-1790/2019 y SUP-AG-53/2019 y acumulados.

**SUP-JE-1487/2023**

## **RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** La Sala Superior es **competente formalmente** para conocer del presente asunto

**SEGUNDO.** Se **desecha de plano** la demanda.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron electrónicamente las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña y el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. El Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, en el acuerdo general 2/2023.





## VOTO PARTICULAR<sup>40</sup> QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-1487/2023<sup>41</sup>

*I. Introducción; II. Contexto de la controversia; III. ¿Qué decidió la mayoría?; y IV. Razones del disenso*

### I. Introducción

Respetuosamente, formulo el presente voto particular, al diferir de la decisión de la mayoría de **desechar** de plano la demanda presentada por el actor, por considerar que el acto impugnado, consistente en la medida cautelar dictada por el Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral,<sup>42</sup> fue dictado dentro de un procedimiento de responsabilidades de servidores públicos con motivo de su actuación en el desempeño de sus funciones, por lo que no es de naturaleza electoral, ni tutelable en el sistema de medios de impugnación electoral, ni es de aquellos que corresponde conocer a este Tribunal Electoral.

Lo anterior, porque considero que contrario a lo resuelto por la mayoría de esta Sala Superior, se debió dar acceso a la justicia al demandante, en defensa de las funciones electorales y atribuciones que ejercía, en el cargo que ostentaba en el INE, en cuyo desempeño se encuentra actualmente suspendido debido al acuerdo ahora combatido y, al analizar el acto impugnado, revocarlo por ser arbitrario y, al tener esa característica de arbitrariedad, se torna en una interferencia prohibida por la ley, en el desempeño de las funciones electorales del actor.

### II. Contexto de la controversia

La persona titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral<sup>43</sup> presentó un juicio electoral ante la Sala Superior, como respuesta a la decisión de la persona titular del Órgano Interno de Control del Instituto Nacional Electoral,<sup>44</sup> de suspenderla de su puesto de manera indefinida,

---

<sup>40</sup> Elaborado por Julio César, Marcela y Carlos.

<sup>41</sup> Con fundamento en los artículos 180, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>42</sup> En lo posterior, INE.

<sup>43</sup> En lo sucesivo UTCE.

<sup>44</sup> Para siguientes referencias OIC del INE.

## **SUP-JE-1487/2023**

con motivo de la sustanciación de un procedimiento de responsabilidad administrativa por la presunta comisión de una falta grave.

El presente caso tiene su origen en las denuncias presentadas los días diez, diecisiete y dieciocho de julio, por Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, en su carácter de ciudadana, senadora de la República y aspirante a ser responsable para la construcción del “Frente Amplio por México”, en contra del titular del ejecutivo federal, de diversos servidores públicos<sup>45</sup> y/o de quien resultara responsable de realizar y reproducir en redes sociales frases, manifestaciones presuntamente constitutivas de violencia política por razón de género en su perjuicio, derivado de manifestaciones atribuidas al presidente de la República, durante las conferencias matutinas del tres, cuatro, cinco, diez, once, catorce y diecisiete de julio de dos mil veintitrés. Asimismo, solicitó el dictado de medidas cautelares.

El veinte de julio de dos mil veintitrés, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE<sup>46</sup> aprobó por mayoría de votos el proyecto de acuerdo presentado por la UTCE en el que se determinó declarar improcedente la adopción de las medidas cautelares solicitadas, inclusive en su vertiente de tutela preventiva.

Tal determinación fue controvertida y esta Sala Superior resolvió<sup>47</sup> revocar parcialmente el acuerdo impugnado y ordenó a la Comisión de Quejas la emisión de un nuevo acto.

La Comisión de Quejas aprobó un nuevo acuerdo<sup>48</sup> presentado por la UTCE, determinando como procedente el dictado de medidas cautelares, en términos de lo establecido por la Sala Superior.

Sergio Carlos Gutiérrez Luna, diputado federal y consejero del poder legislativo de Morena ante el Consejo General del INE, **presentó ante el OIC del INE un escrito de denuncia** en contra de la consejera electoral Beatriz Claudia Zavala Pérez por posibles actos contrarios a la normatividad

---

<sup>45</sup> Coordinador de Comunicación Social, director general de Comunicación y Estrategia Digital, Director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales (CEPROPIE), Directora General de Comunicación Social, Jefe de Departamento Adscrito a la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República.

<sup>46</sup> En lo sucesivo, Comisión de Quejas.

<sup>47</sup> SUP-REP-272/2023.

<sup>48</sup> Acuerdo ACQyD-INE-153/2023.



en materia de servidores públicos, al considerar que permitió un análisis sesgado de las transcripciones de las expresiones del presidente de la República realizadas en los acuerdos ACQyD-INE-135/2023 y ACQyD-INE-153/2023 aprobados por la Comisión de Quejas, aduciendo que ello generó que esta autoridad jurisdiccional tomará decisiones carentes de objetividad y certeza.

El once de septiembre de dos mil veintitrés, la autoridad investigadora recibió una segunda denuncia, presentada por Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco, representante suplente del partido político Morena ante el Consejo General del INE en contra de la consejera electoral Beatriz Claudia Zavala Pérez, presidenta de la Comisión de Quejas y en contra de quien resulte responsable por las presuntas modificaciones efectuadas a las manifestaciones efectuadas por el presidente de la República derivadas del acuerdo ACQyD-INE-153/2023, al actualizarse la probable comisión de faltas administrativas.

El diecinueve de octubre de dos mil veintitrés, la autoridad investigadora emitió un acuerdo de calificación de faltas administrativas, en el que determinó que efectivamente se realizaron modificaciones a las manifestaciones efectuadas por el presidente de la República y que contaba con elementos para acreditar que Manuel Alberto Cruz Martínez, Titular de la UTCE y Secretario de la Comisión de Quejas, presuntamente incurrió en la falta administrativa grave prevista en el artículo 57 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>49</sup>.

El veinte de octubre de dos mil veintitrés, la autoridad investigadora presentó a la Dirección de Substanciación de Responsabilidades Administrativas de la Unidad de Asuntos Jurídicos del OIC del INE, autoridad substanciadora del procedimiento, el informe de presunta responsabilidad administrativa porque consideró que el actor presuntamente incurrió en la falta administrativa grave prevista en el artículo 57 de la LGRA. Asimismo, solicitó como medida cautelar la suspensión temporal del actor.

---

<sup>49</sup> En lo sucesivo Ley de responsabilidades o LGRA.

## **SUP-JE-1487/2023**

El veintitrés de octubre siguiente, la autoridad substanciadora admitió el informe de responsabilidad administrativa, acordó el inicio del procedimiento para la determinación para la determinación de responsabilidad administrativa, y ordenó emplazar al actor y citarlo a la audiencia inicial<sup>50</sup>. Asimismo, determinó integrar por cuerda separada, el incidente de solicitud de medidas cautelares.

El veintitrés de octubre de dos mil veintitrés, la autoridad substanciadora emitió el acuerdo de admisión del incidente y decretó la suspensión provisional del actor, como servidor público. Asimismo, se dio cumplimiento a la medida provisional.

El ocho de noviembre de dos mil veintitrés, el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos del OIC del INE, en suplencia por ausencia de su titular, en su calidad de autoridad resolutora, determinó elevar a definitiva la medida cautelar consistente en la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del actor y mantuvo vigentes todas las medidas para garantizar su ingreso mínimo vital.

El catorce de noviembre, la persona titular de la UTCE presentó un juicio electoral ante la Sala Superior, como respuesta a la decisión de la persona titular del OIC del INE, de suspenderla de su puesto de manera indefinida, con motivo de la sustanciación de un procedimiento de responsabilidad administrativa por la presunta comisión de una falta grave.

### **III. ¿Qué decidió la mayoría?**

La mayoría de los integrantes de la Sala Superior resolvió asumir competencia formal y desechar la demanda, ya que consideró que la suspensión definitiva del ciudadano Manuel Alberto Cruz Martínez de su cargo, no fue un acto de naturaleza electoral, y en consecuencia no es tutelable en el sistema de medios de impugnación electoral, ni es de aquellos que corresponde conocer a este Tribunal Electoral.

En ese sentido la decisión de la mayoría de esta Sala Superior estima que los argumentos del actor parten de una premisa errónea, pues:

1. No se cuestiona el sentido del acto desde una perspectiva electoral,

---

<sup>50</sup> Expediente INE/OIC/UAJ/DS-I/G-002/2023.



o como segunda instancia, respecto de lo resuelto en la vía electoral.

2. Se cuestiona el adecuado ejercicio o abuso de funciones, con motivo de una imprecisión de uno de los proyectos que presentó para resolución, esto es, de los principios que regulan el actuar del actor como servidor público y las infracciones previstas en un marco distinto al electoral.
3. Los órganos internos de control tienen a su cargo la obligación de supervisar los límites en el ejercicio de las funciones y en su caso, prevenir y sancionar al responsable. Existen diferentes tipos de control y responsabilidades en el ejercicio de la función pública y estos no deben ser confundidos en cuanto a su naturaleza, objetos y funciones. De ahí que el OIC en el INE es competente para substanciar procedimientos de responsabilidad administrativa, impone medidas cautelares -como en el caso- y sancionar conductas irregulares que se comentan en el ejercicio de la función pública.
4. El impedimento del OIC del INE para intervenir o interferir en el desempeño de facultades y ejercicio de atribuciones de naturaleza electoral, no implica que los servidores públicos queden excluidos del control de la responsabilidad administrativa competencia de esa autoridad administrativa, en términos de Ley General de Responsabilidades Administrativas vigente.

Si bien en determinadas ocasiones el OIC del INE puede extralimitarse en el ejercicio de sus funciones y, sin pretenderlo, obstaculizar con ello la función electoral, por la estrecha vinculación que existe en el ejercicio público con el ejercicio de la materia electoral, ello no acontece en el caso.

#### **IV. Razones del disenso**

Contrario a lo resuelto por la mayoría, estimo que el caso se puede estudiar desde la perspectiva de la protección de **las funciones y atribuciones electorales** que ejercía el demandante.

- **Primero.** Porque el acto que originó el procedimiento disciplinario fue la elaboración de un proyecto de Acuerdo por parte del hoy actor, sobre medidas cautelares en un caso sobre posible existencia de

## SUP-JE-1487/2023

actos de violencia política de género. Es decir, se trata de una función indiscutiblemente electoral, en cuyo ejercicio pleno la ley prohíbe expresamente que el OIC del INE interfiera.

- **Segundo.** Porque ante un posible uso arbitrario de medidas cautelares en un procedimiento disciplinario contra servidores públicos del INE, este Tribunal tiene la obligación de dar acceso a la justicia y determinar si se configura una interferencia ilegal del OIC del INE.

En efecto, desde mi perspectiva, resulta necesario tomar en cuenta diversos aspectos del presente caso. En primer término, como ha quedado precisado, el procedimiento disciplinario en contra del titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral surge por la denuncia basada en que, presuntamente, realizó modificaciones a las manifestaciones efectuadas por el presidente de la República en el proyecto de acuerdo 153 de 2023 que sometió a la decisión de la Comisión de Quejas y Denuncias.

Independientemente de la falta o error que pudiera haber existido en el proyecto de acuerdo, lo que resulta claro es que no estamos frente a un acto de naturaleza estrictamente administrativa – como puede ser una licitación irregular, un desvío de recursos o un soborno -.

Más bien, estamos frente a un acto eminentemente electoral, como lo es la elaboración de un proyecto de Acuerdo sobre medidas cautelares por la denuncia de posibles manifestaciones de violencia política de género.

Al respecto, el artículo 478, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>51</sup> señala expresamente: “... *El Órgano Interno de Control del Instituto, su titular y el personal adscrito a la misma, cualquiera que sea su nivel, están impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y el ejercicio de atribuciones de naturaleza electoral que la Constitución y esta Ley confieren a los funcionarios del Instituto*”.

A mi juicio, la norma es categórica y tiene el objetivo de **proteger la función electoral** que desempeñan los servidores públicos del INE e impedir que el

---

<sup>51</sup> En lo sucesivo LGIPE.



Órgano Interno de Control utilice los procedimientos disciplinarios como mecanismos de presión.

De tal forma, considero que esta Sala Superior debe cuestionarse, si —a través de un acto dictado en un procedimiento de responsabilidad administrativa que implicara un ejercicio arbitrario de facultades—, se podría dar la interferencia prohibida por la ley.

Ante esa posibilidad, estimo que se debe dar al actor acceso a la justicia, para que se determine si hubo una interferencia del OIC del INE en la función electoral del actor.

De ser el caso, protegeremos la función electoral del demandante y del Instituto Electoral. En el caso contrario, subsistirá la decisión cautelar dictada en el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Si se entrara al examen de fondo del problema estimo que el actor tendría razón, porque la medida cautelar dictada no cumple con los principios de necesidad, proporcionalidad e idoneidad que las determinaciones de esta naturaleza deben satisfacer y, al ser una medida arbitraria, se torna en una interferencia prohibida por la ley, en las funciones electorales del demandante, como servidor público del INE.

Para arribar a lo anterior, se debe tomar en consideración que la UTCE desempeña funciones cruciales que garantizan la legalidad e integridad del proceso electoral, ya que se encarga de sancionar conductas ilícitas en los contextos de procesos electorales o de participación ciudadana, con la excepción de delitos electorales. La designación de su titular está a cargo de la Secretaría Ejecutiva del INE.

Para desempeñar sus funciones su titular debe gozar de autonomía y estar libre de toda amenaza respecto al desempeño de sus tareas. En este sentido, los instrumentos internacionales son claros y, en algunos casos, incluso, se recomiendan nombramientos por periodos largos y con la garantía de inamovilidad. Lo importante es que no haya inhibición alguna para el desempeño de sus funciones.

Desde la reforma de 2007-2008, se modificó la naturaleza de los OIC cuyo titular pasó a ser electo por el pleno de la Cámara de Diputados. Desde

## **SUP-JE-1487/2023**

entonces, hay un problema de diseño institucional en el INE, pues, a pesar de que en las normas electorales que rigen su existencia y funcionamiento se le atribuye independencia y autonomía técnica (que supone que cuenta con facultades para establecer sus procedimientos), normativa y financiera, el hecho de que la Cámara de Diputados sea quien designe al titular del OIC adquiere un papel político de control que representa una amenaza para el cumplimiento de las funciones de los órganos electorales y de los titulares del Instituto Electoral, que se caracterizan por su calificación técnica especializada. En este sentido, es claro que el OIC del INE podría, en casos concretos, realizar actos arbitrarios que inhibieran la capacidad de las y los funcionarios para realizar sus tareas, limitando su independencia, o al menos obstaculizaran el ejercicio libre y profesional de la función electoral.

La suspensión definitiva en el cargo, mediante una decisión arbitraria y una medida cautelar excesiva, es particularmente grave en el caso del titular de la UTCE, por la naturaleza de sus funciones, relacionadas directamente con faltas a la integridad, es decir, por conductas ilícitas o malas prácticas que afectan la legitimidad de las elecciones.

Desafortunadamente la suspensión definitiva del titular del OIC del INE, a partir de una decisión arbitraria e injustificada, genera incentivos perversos para que los partidos políticos intenten intimidar mediante denuncias que provoquen medidas cautelares excesivas, a las y los funcionarios de los órganos electorales en el cumplimiento de sus funciones.

Finalmente, considero importante tomar en cuenta las obligaciones y estándares internacionales, que deben ser observados en el presente caso. Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (2.2, 2.3 y 26) enfatiza la importancia de igualdad ante la ley y la necesidad de certeza jurídica. Además, para tener coherencia y certeza legal, considera que todas las normas requieren de consistencia y claridad, lo que naturalmente incluye disposiciones relativas a la remoción del personal de los órganos electorales.

Por otro lado, el Código de Buenas Prácticas menciona la posibilidad de la remoción del personal de los órganos administrativos electorales por medidas disciplinarias, sin embargo, especifica que los fundamentos para





sustentar esta decisión deben estar plena y restrictamente especificados en la ley.

En conclusión, la suspensión indefinida de la persona titular de la UTCE provino de la denuncia que interpuso el representante del partido Morena ante el OIC, lo que, a su vez, llevó a la decisión de suspender de manera indefinida a la persona titular de la UTCE. Sin embargo, estimo que una medida tan drástica en el caso no cumple con los principios de necesidad, proporcionalidad e idoneidad, ya que no advierto cuál era el peligro de que el titular de la UTCE siguiera desempeñando sus funciones, aun cuando estuviera en trámite un procedimiento disciplinario en su contra. Tampoco veo la proporcionalidad de la medida, puesto que la falta que se atribuyó consistió en no transmitir de manera exacta las expresiones de la persona denunciada por presunta violencia política de género. De igual manera, estimo que la medida de suspensión en el ejercicio de su cargo no es idónea, porque con ello no se evita que la persona que ocupa ahora ese cargo incurra en imprecisiones similares. En este sentido, una lectura amplia de las obligaciones internacionales puede concluir que se está ante una injerencia de un actor externo. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos considera, en su artículo número 26, que los órganos administrativos electorales requieren desempeñar sus funciones independientemente del Ejecutivo y del Legislativo. Con actuaciones como la cuestionada en el presente caso, el OIC del INE inhibe a las y los funcionarios electorales del instituto y limita la independencia de este órgano, poniendo en entredicho su autonomía técnica.

Además, el OIC del INE, al basar la medida que dictó en una decisión arbitraria, incurre en una mala práctica electoral cuando emite una suspensión indefinida para el titular de la UTCE sin seguir el procedimiento ordinario y sin justificar la necesidad, proporcionalidad e idoneidad de tal medida cautelar. En este sentido, el OIC del INE, en primera instancia, transgrede los derechos humanos de la persona servidora pública, al violar su derecho al trabajo y a condiciones equitativas, como lo especifica la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En segundo lugar, genera incertidumbre sobre las condiciones para el desempeño de las funciones electorales y, en particular, para castigar las violaciones a la integridad

## **SUP-JE-1487/2023**

electoral.

De la misma forma, los actos del OIC del INE, cuando son arbitrarios, erosionan la integridad de las elecciones, puesto que desincentivan el libre ejercicio de las funciones del área de la UTCE de manera eficiente, con base en el mérito, la equidad y la aptitud, como se estipula en el Comentario General del Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, inhiben el funcionamiento apropiado, al ejercer una presión desproporcionada que limita sus alcances en la atención de casos.

Por tal motivo, formulo el presente **voto particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Así como en el Acuerdo General 2/2023.